

FICHE 2: HARMONISATIE VAN DE BESTAANSMIDDELENTOETSSEN

De bestaansmiddelentoetsen spelen een belangrijke rol in de Belgische sociale zekerheid en bijstand. De bestaansmiddelentoetsen dienen de behoefte van gezinnen in kaart te brengen en op die manier een minimale inkomensbescherming voor de gezinnen in een precaire inkomenssituatie te garanderen. De bestaansmiddelentoetsen in de Belgische sociale bijstand vertonen heel wat verschillen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat geharmoniseerde inkomensbegrippen een verdere vereenvoudiging of automatisering van de aanvraag mogelijk kunnen maken. Vereenvoudiging en automatisering zullen er op hun beurt voor zorgen dat informatiekosten, proceskosten en psychologische kosten¹ voor de aanvrager gereduceerd worden zodanig dat er een hogere opname is van sociale rechten.

1. WELKE BESTAANSMIDDELENTOETSSEN HARMONISEREN?

Als we het hebben over het harmoniseren van de bestaansmiddelentoetsen is het belangrijk om na te gaan in hoeverre het nodig of wenselijk is dat alle bestaansmiddelentoetsen geharmoniseerd worden. Misschien kan de harmonisatie zich beperken tot bepaalde categorieën van rechten. Zo kan gepleit worden voor een harmonisatie binnen de inkomensvervangende uitkeringen enerzijds en binnen de kostenreducerende maatregelen anderzijds.

- Onder inkomensvervangende uitkeringen begrijpen we het leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen en de inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) voor personen met een handicap.
- Voorbeelden van kostenreducerende maatregelen hebben als doel om de toegang tot bepaalde essentiële goederen en diensten te garanderen; het gaat dan over de verhoogde tegemoetkoming (in het kader van de gezondheidszorgen), de verwarmingstoelage, de maximumfactuur en de sociale tarieven voor gas en elektriciteit.

De inkomensvervangende uitkeringen hebben een grotere impact op het gezinsbudget én op de overheidsuitgaven. Daarom is voor die uitkeringen de legitimiteit van de bestaansmiddelentoets nog belangrijker. Er kan dan ook voor gepleit worden om voor die uitkeringen met een breder inkomensbegrip te werken (of de inkomensgrenzen waar nodig overeenkomstig aan te passen).

¹ Informatiekosten hebben te maken met het beschikken over de nodige informatie over zijn of haar rechten, de aanvraagprocedures, de gevolgen van de opname en de tijd en inspanning die nodig is om de informatie te verkrijgen en te verwerken. Proceskosten betreffen de tijd en inspanning die nodig zijn om de vereiste documenten te verzamelen en om het aanvraagformulier correct in te vullen. Bij psychologische kosten gaat het om de angst om geassocieerd te worden met de groep van andere gerechtigden, de angst om het respect van gelijken te verliezen of een vernederende behandeling door maatschappelijk werkers te ervaren.

Maar andere indelingen zijn ook mogelijk. Zo kan worden beargumenteerd dat het recht op verhoogde tegemoetkoming een bredere bestaansmiddelentoets behoeft dan andere kosten-reducerende maatregelen, omdat het een toegangspoort is tot allerlei bijkomende sociale voordelen zoals verlaagde tarieven in sociale restaurants, sociale telefoontarieven alsook kortingen op het openbaar vervoer, de jaarlijkse zorgpremie en vakanties en daguitstappen.

Een andere argumentatie kan zijn dat het sociaal onderzoek een cruciaal onderdeel is van het leefloon als laatste vangnet van onze welvaartsstaat. In dit geval is volledige harmonisatie met de andere inkomensvervangende uitkeringen geen optie, maar moet de harmonisatie zich beperken tot eerder punctuele elementen, zoals de vrijstellingen. De verschillende bestaansmiddelen-toetsen stellen nu immers niet noodzakelijk dezelfde soorten inkomsten (gedeeltelijk) vrij, en ook de vrijgestelde bedragen variëren (zie fiche 1).

Concreet verschillen de vrijstellingsregelingen voor onroerende inkomsten op twee belangrijke punten. Ten eerste wordt het hebben van een eigen woning bij de toekenning van sommige rechten niet in rekening gebracht, bij andere rechten gebeurt dat wel. Daar wordt de redenering gevolgd dat het bezit van een eigen woning belangrijk is als element om de draagkracht van een gezin te bepalen. Ten tweede worden ook andere onroerende goederen dan de eigen woning niet overal op dezelfde manier behandeld: er zijn verschillende regels inzake vrijstellingen. Bij een enkele bestaansmiddelentoets (met name die van het leefloon) wordt rekening gehouden met betaalde lijfrentes en hypothecaire interesten met betrekking tot die andere onroerende goederen.

Het roerend vermogen wordt soms dan weer gedeeltelijk vrijgesteld, waarbij het vermogen opgedeeld wordt in schijven, die dan bepalen aan welk percentage het vermogen in rekening gebracht wordt.

Ook bij de inkomens uit tewerkstelling gelden er per bestaansmiddelentoets andere vrijstellingen.

2. HOE HARMONISEREN?

Behalve in de uitwerking van de bestaansmiddelentoetsen zijn er ook andere mogelijkheden om te harmoniseren, bijvoorbeeld door de uitkeringsbedragen of de inkomensgrenzen gelijk te trekken. Een belangrijke bedenking bij het harmoniseren van concepten is dat men erover moet waken dat geharmoniseerde inkomensbegrippen er niet zouden toe leiden dat steeds dezelfde mensen voordelen nipt mislopen. Hiervoor kunnen graduele systemen (verschillende inkomensgrenzen die overeenstemmen met verschillende uitkeringsniveaus) een oplossing bieden. Om het risico op “alles of niets”-scenario's te vermijden is het vaak beter om de concepten en niet de bedragen te harmoniseren. Variatie in de hoogte van de inkomensgrenzen kan er ook voor zorgen dat uitkeringsgerechtigden die gaan werken niet meteen alle sociale voordelen verliezen en er financieel vooruit op kunnen gaan. Toch zijn er enkele gevallen waarbij zowel de harmonisatie van inkomstendrempels, als toekenningscriteria, als de harmonisatie van uitkeringsbedragen sterk aanbevolen worden.

Zo is een harmonisering van de toekenningscriteria en uitkeringsbedragen voor de verwarmings-toelage met deze voor het Sociaal Tarief voor gas en elektriciteit wenselijk. Ze streven immers hetzelfde doel na, energiearmoede bestrijden. Maar wie verwarmt op aardgas (of elektriciteit) wordt nu anders behandeld dan wie daar een andere brandstof (voornamelijk, maar niet uitsluitend stookolie) voor gebruikt. Niet alleen verschilt de hoogte van de financiële tussenkomst, de ene is ook gemakkelijker te verkrijgen dan de andere.

Het Sociaal Tarief is een afgeleid recht dat quasi volledig automatisch wordt. De verwarmings-toelage kan momenteel niet volledig geautomatiseerd worden en dit om twee redenen. De bestaansmiddelentoets is gebaseerd op de inkomsten van twee jaar geleden, tenzij de situatie intussen gewijzigd is. Bovendien kunnen de personen die hun woning verwarmen op basis van de betaalde brandstoffen voorlopig niet automatisch worden opgespoord. Een ander verschil is dat voor het Sociaal Tarief geen rekening wordt gehouden met het statuut of de inkomsten van de andere gezinsleden, hetgeen bij de verwarmingstoelage wel het geval is. Het Sociaal Tarief geldt dus ook voor uitkeringsgerechtigden die samenwonen met personen met hoge inkomsten. Dit is niet het geval voor de verwarmingstoelage.

Naast een harmonisering van de eenheidsbedragen van de toegekende steun per type brandstof, kan ook overwogen worden om de verschillen in de begrenzing van de toegekende steun te harmoniseren. Momenteel wordt de verwarmingstoelage namelijk begrensd tot een forfaitair bedrag van 210 tot 300 EUR, maar is er geen maximum voor het Sociaal Tarief.

SAMENGEVAT

Met deze fiche willen we de discussie openen over twee vragen:

- Welke bestaansmiddelentoetsen willen we harmoniseren? Alle bestaansmiddelentoetsen, ongeacht of ze betrekking hebben op inkomensvervangende dan wel op kosten-reducerende maatregelen? Of maken we daar toch een onderscheid? Of is er een ander onderscheid dat een verschillende benadering rechtvaardigt, zoals het feit dat het leefloon het laatste sociaal vangnet is?
- Hoe en in welke mate willen we harmoniseren? Moet het inkomensconcept overal hetzelfde zijn? Wat met de inkomensgrenzen en de hoogte van de tegemoetkomingen?